



O. PETERLINI, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Franco Angeli Editore, Milano, 2012, pp. 246.

di Gabriele Conti

**I**l volume del senatore altoatesino Oskar Peterlini, esponente del *Südtiroler Volkspartei*, analizza gli effetti dei sistemi elettorali sulle minoranze linguistiche ed in particolare l'impatto che la legislazione elettorale italiana ha avuto nel corso del tempo nei confronti delle minoranze tedesca e ladina della Provincia di Bolzano. Il periodo storico considerato va dal primo dopoguerra ai giorni nostri, ovvero dall'introduzione del sistema proporzionale del 1919 sino all'attuazione del sistema misto della "legge Calderoli" del 2005.

L'Autore presenta cinque ipotesi di studio: in primo luogo, Peterlini si chiede se i sistemi elettorali nazionali indeboliscano o meno la rappresentanza di una minoranza etno-regionale. In secondo luogo, si vuole verificare l'assunto secondo il quale nei sistemi proporzionali le minoranze sono favorite solo se sono "territorialmente disperse". In terzo luogo, si cerca di misurare l'incidenza negativa dei sistemi maggioritari nei confronti delle minoranze che vivono in "insediamenti concentrati". In quarto luogo, l'Autore si chiede se la ripartizione dei collegi elettorali può favorire o discriminare le minoranze ed in particolare se l'allargamento dei collegi elettorali oltre le zone di insediamento della minoranza costituisca un ostacolo alla rappresentanza della stessa a livello nazionale. Infine, l'Autore sposta l'attenzione su alcuni meccanismi che potrebbero, almeno potenzialmente, annullare del tutto la rappresentanza delle minoranze, concentrandosi in particolar modo sulle soglie di sbarramento e sui premi di maggioranza.

Si tratta di ipotesi non meramente teoriche, ma estrapolate dal contesto politico e storico di riferimento e di fatto l'Autore trova alle proprie domande immediato riscontro nella realtà. Il Volume si propone però di inquadrare la questione dell'impatto della legislazione elettorale sulle minoranze in un contesto più ampio, affrontando anche l'analisi teorica dei sistemi elettorali in generale, per meglio comprendere quelli adottati nel sistema italiano nel periodo storico considerato e desumere così da questi gli elementi atti a valutare al

meglio l'ipotesi di lavoro.

L'Autore propone preliminarmente una breve disamina sui sistemi elettorali, riprendendo la categorizzazione dottrinale proposta da Dieter Nohlen. Quest'ultimo suddivide i sistemi elettorali in due categorie, "Proporz" e "Majorz". Per ciascuna di queste categorie esistono poi cinque diversi modelli e, all'infuori di questa categorizzazione, vengono ricompresi tutti gli altri sistemi, indicati da Peterlini come "sistemi misti". I cinque sistemi elettorali del modello "Majorz", sono, secondo Nohlen: 1) *il sistema a maggioranza relativa con collegi uninominali*. Tale sistema tende, in generale, a favorire le maggiori formazioni (o coalizioni); 2) *il sistema a maggioranza assoluta con collegi uninominali*. In tal caso, il sistema elettorale favorirebbe il bipartitismo. Con questo sistema, pertanto, non sono le maggiori formazioni ad essere favorite ma il maggior partito; 3) *il sistema di maggioranza con collegi plurinominali*. Con tale sistema sono invece le minoranze ad essere favorite o ad avere comunque la possibilità di ottenere dei seggi; 4) *il sistema proporzionale con piccoli collegi plurinominali*. Con questo sistema, considerato maggioritario nonostante la formula nominalmente proporzionale, oltre ai grandi partiti, vengono favorite le seconde, le terze, le quarte... formazioni, a seconda del numero dei seggi da attribuire; 5) *il maggioritario con lista addizionale proporzionale*, sistema ad esempio adottato in Italia nel periodo 1993-2005: si tratta di un sistema maggioritario che corregge la disproporzionalità mediante ricorso a tecniche di distribuzione dei seggi miste.

Per quanto attiene invece i sistemi proporzionali, i tipi individuati da Nohlen sono: 1) *il sistema proporzionale puro con grandi circoscrizioni plurinominali*; 2) *il sistema proporzionale compensativo con sbarramenti o con assegnazione di mandati in collegi uninominali e poi compensazione proporzionale*; 3) *il proporzionale col sistema del singolo voto trasferibile (STV) con il quale viene data la possibilità all'elettore di decidere la graduatoria dei candidati*; 4) infine, *il sistema proporzionale puro senza collegi oppure 5) con collegi estremamente grandi ovvero senza l'utilizzo di sbarramenti e con la massima proporzionalità tra voti e mandati*.

L'effetto di sistema (o istituzionale) dei modelli maggioritari sarebbe quello di determinare una maggiore stabilità degli Esecutivi, ovvero quello di "favorire la governabilità". Al contrario, i sistemi proporzionali non garantirebbero in teoria la governabilità. L'impatto negativo sulla governabilità dei sistemi proporzionali può essere misurato in base agli strumenti "correttivi" adottati e a cui si fa ricorso generalmente per evitare la dispersione dei voti e per impedire la totale ingovernabilità dell'ordinamento in cui si inseriscono tali modelli elettorali. Sbarramenti di natura *normativa* (quali ad esempio una percentuale minima di voti da raggiungere per poter partecipare alla distribuzione dei seggi definita direttamente dalla legge elettorale) ovvero di natura *tecnica* (come l'adozione di collegi piccoli), tendono a ridurre drasticamente gli effetti "distributivi" dei sistemi proporzionali.

Il metodo di assegnazione dei seggi può poi influenzare le sorti elettorali delle minoranze etno-linguistiche in maniera decisiva. Peterlini, dopo aver presentato una rassegna ricca di esempi concreti dei maggiori metodi matematici di distribuzione dei seggi, ritiene che "*il metodo a due fasi*", in cui si concorre per l'assegnazione dei resti, risulterebbe più favorevole ai gruppi minori. Il "*metodo dei divisori*", come ad esempio

il metodo d'Hondt, sarebbe invece più sfavorevole alle minoranze etno-linguistiche.

L'Autore è ben consapevole che vi sono però numerosi altri fattori da tenere in conto: *“Le ripercussioni dei sistemi elettorali dipendono anche dal fatto se e come le minoranze nazionali siano organizzate politicamente, se presentano i propri candidati su liste presenti a livello nazionale oppure se hanno partiti propri”*.

Peterlini sfata così alcuni miti: non è vero che le formazioni etno-regionaliste rappresentano in maniera esclusiva la minoranza di appartenenza, così come non è vero che le minoranze fanno sempre affidamento a formazioni linguisticamente o etnicamente orientate. In linea generale, poi, è difficile rilevare una definizione univoca di “partiti etno-regionalisti”. L'elemento caratterizzante dei partiti etno-regionalisti non è necessariamente “la comune appartenenza ad un determinato territorio” o “ad una fede religiosa” ovvero “la comunanza di tradizioni culturali e/o linguistiche”. Vi sono partiti etno-regionalisti che si qualificano come tali in base alla comunanza di una sola di queste caratteristiche (ad esempio la religione, come avviene in Irlanda del Nord) ovvero per una combinazione di due o più elementi caratterizzanti.

L'eterogeneità dei partiti etno-regionalisti rende difficoltoso l'inquadramento degli stessi per l'analisi proposta nel Volume ed è per tale motivo che l'Autore limita le proprie conclusioni facendo riferimento al caso del *Südtiroler Volkspartei*. L'Autore non manca però di fornire una rassegna comparatistica delle diverse realtà etno-regionali d'Europa, mettendo in luce le varie realtà partitiche minoritarie di alcuni Paesi europei. Dalla lunga rassegna emergono alcuni interessanti elementi: *“si potrebbe pensare che i sistemi proporzionali tendano a favorire i partiti etno-regionali, così come avviene generalmente per i partiti minori”*. È possibile infatti che all'interno di un sistema maggioritario, gli elettori appartenenti ad una minoranza tendano a non sprecare il proprio voto per una formazione etno-regionale che abbia poche o nessuna *chance* di ottenere seggi. Tuttavia, riprendendo il belga Lieven De Winter, Peterlini afferma che se questo assunto è valido in generale per le formazioni minori, non si può dire lo stesso per le formazioni etno-regionali in particolare, proprio perché queste sono, per definizione, concentrate in determinati territori: *“la loro possibilità di raggiungere un seggio nei collegi piccoli è meno remota e il problema di disperdere i voti è pertanto meno attuale”*.

Nella seconda parte del Volume, l'Autore analizza il ruolo delle minoranze in Italia dall'unificazione in poi, e l'incidenza che i vari sistemi elettorali adottati hanno avuto su queste ultime sul piano della rappresentanza. Nel 1921, in seguito all'adozione del sistema proporzionale e con l'annessione del Trentino al territorio nazionale, il partito DV (*Deutscher Verband*, fusione dei precedenti partiti altoatesini *Tiroler Volkspartei* e *Deutsch-Freiheitlichen*) e il *Partito popolare trentino* lottarono in collegi separati per l'Alto Adige e il Trentino. Nel 1921 il Senatore del Regno Ettore Tolomei presentò un progetto di modifica del sistema elettorale, col chiaro intento di escludere la rappresentanza altoatesina dal Parlamento nazionale. Il progetto di Tolomei consisteva in un ritaglio dei collegi elettorali che avrebbe di fatto reso impossibile l'elezione dei sudtirolesi (una vera e propria opera di “*gerrymandering*”). Al collegio di Bolzano erano stati assegnati quattro deputati, mentre a quello di Trento sette, su un totale di 508 deputati. Tuttavia, la vittoria della DV alle elezioni del 15 maggio del 1921 (con quattro seggi su quattro conquistati) fu determinata dal fatto che essa

competeva in un piccolo collegio: *“il piccolo collegio corrispondente in gran parte al territorio d’insediamento del gruppo linguistico tedesco, con un numero esiguo di deputati da eleggere, ha favorito l’elezione di rappresentanti di questa minoranza. Si trattava bensì di un sistema proporzionale, ma con un collegio piccolo e con un numero basso di deputati da eleggere che si avvicina molto al maggioritario. La concentrazione della minoranza sul territorio e nel collegio e il voto compatto hanno reso possibile questo risultato”*.

Nel 1923, con l’adozione della legge Acerbo, l’Alto Adige e il Trentino furono annessi al collegio elettorale del Veneto, nel quale venivano eletti 53 deputati. All’interno del nuovo collegio ampliato, il partito DV non riuscì ad ottenere alcun seggio per poi sparire definitivamente durante la dittatura fascista. La legge Acerbo imponeva però che ogni lista dovesse essere presente in almeno due collegi, pertanto il DV si alleò con la minoranza slovena, adottando un simbolo comune (lo gnafalio slavo-tedesco) e riuscendo ad ottenere così 2 deputati alle elezioni del 6 aprile 1924: *“Il risultato del 1924 dimostra quanto possa incidere una modifica nazionale della legge elettorale sulle minoranze: più il collegio va oltre il territorio d’insediamento delle minoranze, più si allarga, tanto più il sistema si allontana dalla sua impronta maggioritaria e diventa proporzionale. Il vantaggio dell’insediamento concentrato si perde. La minoranza riceverebbe comunque la sua quota proporzionale, se non fosse limitato l’effetto proporzionale del premio di maggioranza. Questo premio ha innalzato drasticamente il costo per un seggio delle liste ‘perdenti’, a più del doppio del costo per la maggioranza”*.

Con la fine della seconda guerra mondiale e l’adozione della Costituzione repubblicana, le minoranze rientrarono a pieno titolo nella competizione elettorale. Tuttavia, in Trentino, il quorum del 65% delle preferenze al Senato sfavoriva i candidati sudtirolesi. Con l’adozione della legge cosiddetta ‘truffa’ del 1953, la SVP, il nuovo partito etno-regionalista della comunità altoatesina, si coalizzò con la Democrazia Cristiana cercando di beneficiare del premio di maggioranza previsto dalla nuova normativa elettorale. Il fallimento della legge ‘truffa’, dovuto principalmente al mancato raggiungimento del quorum previsto per l’assegnazione del premio di maggioranza, comportò il ripristino della precedente disciplina elettorale.

Durante la c.d. Prima Repubblica, la SVP riuscì quasi sempre ad ottenere uno o due seggi al Senato, a volte anche superando il quorum del 65%, e altrettanti seggi alla Camera dei deputati. In questa fase, fu soprattutto la concentrazione territoriale a determinare il successo elettorale del piccolo partito etno-regionalista altoatesino. Nell’ambito del lungo processo di attuazione dello statuto dell’autonomia del Trentino, venne adottata la cosiddetta misura 111 del Pacchetto di accordi tra Italia ed Austria del 1969: con essa si intendeva rivedere la ripartizione dei collegi per l’assegnazione dei seggi al Senato in modo da rispettare la proporzione esistente in Trentino-Alto Adige. Fino ad allora, infatti, si era proceduto a ritagliare le circoscrizioni sulla base del censimento del 1936, che non rispecchiava il peso demografico, notevolmente aumentato dal dopoguerra in poi, della popolazione dell’Alto Adige. Vi furono diverse proposte per risolvere tale questione, in particolare quelle di Cossiga (1976), Ronconi (1979), De Mita (1989) e Dragogna (1988). Tuttavia, soltanto nel 1991 si arrivò ad una soluzione definitiva, con la legge 30 dicembre 1991 n. 422 e l’adozione del “principio territoriale” per la definizione dei confini dei collegi

senatoriali per il Trentino-Alto Adige.

Con l'avvento della Seconda Repubblica, le sorti della SVP sono state segnate dal processo di trasformazione del sistema politico-elettorale del Paese. Tra le riforme più importanti dei primi anni '90, l'Autore cita immediatamente quella della legge elettorale per il Senato, per il quale veniva eliminato il quorum del 65%. Tuttavia, il cambiamento più incisivo nei confronti della SVP fu l'introduzione di una soglia di sbarramento al 4% a livello nazionale, soglia con la quale la SVP veniva sistematicamente ridotta in Parlamento nazionale. Seguirono pertanto diverse candidature "di protesta" fino al 1996, anno della vittoria di Romano Prodi e dell'alleanza della SVP con l'Ulivo. L'ennesima riforma elettorale, adottata durante il terzo governo Berlusconi è stata ancora una volta decisiva per le sorti elettorali della SVP. Con la legge Calderoli del 2005, si giunse ad un accordo mediante il quale, la soglia di sbarramento per le minoranze linguistiche veniva imposta a livello regionale anziché statale, anche se rialzata al 20% per l'elezione alla Camera. Per il Senato, invece, in Alto Adige si decise per il mantenimento del sistema della legge Mattarella (dunque, nella circoscrizione altoatesina venivano eletti 7 senatori).

L'Autore critica apertamente la legge Calderoli: *“il sistema proporzionale in Italia è limitato su due fronti. Una restrizione è data dal premio di maggioranza concesso alla coalizione o lista vincente, un'altra dalle soglie elettorali che limitano l'accesso alla ripartizione dei seggi. Ciò si traduce in una duplice distorsione del sistema proporzionale motivata, tuttavia, dalla necessità di maggioranze stabili. [...] Oltre a non assicurare la governabilità, il sistema vigente risulta eccessivamente lesivo del principio di rappresentatività. Non essendo previsto una soglia di consenso minima per l'assegnazione del premio potrebbe determinarsi un forte squilibrio nel rapporto tra voti conseguiti e seggi ottenuti?”*. Nei confronti delle minoranze linguistiche, poi, l'Autore sottolinea come l'attuale disciplina elettorale comporti una vera e propria *“deficienza democratica”*: solo la SVP può permettersi di superare la soglia di sbarramento regionale del 20% e nessun altro partito di opposizione sudtirolese. Proprio per questi motivi, la soluzione prevista dalla SVP e, pertanto, dallo stesso senatore Peterlini, è quella di ricorrere alle primarie di partito, al fine di garantire una maggiore rappresentanza almeno all'interno del partito stesso, in attesa di una necessaria quanto vitale, riforma del sistema elettorale italiano.

**Gabriele Conti**